

Современные проблемы систематизации образовательного законодательства

Образование – один из важнейших ориентиров государственной политики в социальной и экономической сферах. Образование является предметом постоянного внимания со стороны государства, всех социально-политических сил общества вследствие того особого значения, которое оно имеет для духовного и социально-экономического развития общества, укрепления Российской государственности.

От состояния образовательной системы во многом зависят экономическое благополучие и уровень благосостояния в обществе. С развитием системы образования связаны надежды на модернизацию экономики и рост темпов экономического роста. Наконец, в «связке» с наукой образование представляет собой одну из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности.

Образованию посвящен один из Национальных проектов, призванный кардинально улучшить качество жизни в Российской Федерации, реализации которого государственная власть уделяет столь пристальное внимание.

В современном государстве, провозгласившем себя на конституционном уровне государством правовым и социальным, образование должно иметь основательную законодательную базу.

Требование четкого законодательного регулирования отношений в области образования обусловлено рядом причин.

Во-первых, нормы законодательства об образовании должны стать надежными юридическими гарантиями реализации закрепленного на конституционном уровне права каждого на образование. Положения ст. 43 Конституции РФ, раскрывающие конституционную формулу «каждый имеет право на образование», находят развитие в актах образовательного законодательства.

Во-вторых, нормы образовательного законодательства регулируют ту сферу общественных отношений, в которую сегодня, не будет преувеличением сказать, вовлечено все российское общество, все его возрастные, гендерные и социальные группы. Концепция непрерывного образования, провозглашенная ЮНЕСКО в 1972 г. и успешно реализуемая сегодня во многих странах мира, многократно увеличивает число участников образовательных отношений.

В-третьих, образование представляет собой огромную по своим масштабам отрасль российской экономики, грандиозный имущественный комплекс, нуждающийся, с одной стороны, в регламентации возникающих в сфере образования гражданских и трудовых отношений, а с другой – в достойном и бесперебойном финансировании, без которого невозможно предоставление качественных образовательных услуг. Вот почему современное образовательное право формируется как комплексная отрасль

российского законодательства, объединяющая нормы различной правовой принадлежности – гражданского, семейного, трудового, административного и других отраслей права.

Принятием в 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании» (далее – Закон РФ «Об образовании») было положено начало формированию законодательства об образовании – одной из наиболее динамично развивающихся сегодня отраслей российского законодательства.

Структура и содержание законодательства об образовании определяются исходя из конституционных и иных законодательных положений, устанавливающих распределение полномочий в области образования между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Нормы, касающиеся разграничения компетенции в образовательной сфере, содержатся в Конституции Российской Федерации – это статьи 26, 43, 44, а также подп. «е» п. 1 ст. 72, в которой общие вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Соответствующие нормы можно найти в ряде федеральных законов: Законе РФ «Об образовании», Федеральном законе от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Полномочия Российской Федерации в сфере высшего и послевузовского образования закреплены в ст. 24 Федерального закона от 22 августа

1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В статье 3 Закона РФ «Об образовании» содержится круг вопросов, составляющих предмет законодательства в области образования:

разграничение компетенции и ответственности в области образования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

регулирование в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации;

введение общих установочных норм по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования.

Законодатель возвращается к вопросу о содержании федеральных законов в области образования, когда он определяет задачи соответствующей отрасли законодательства Российской Федерации (ст. 4 Закона РФ «Об образовании»).

Наряду с уже обозначенной проблемой распределения нормотворческих полномочий в области образования между тремя уровнями публичной власти – федеральным, региональным и местным, законодатель сформулировал еще несколько задач, выполнение которых предполагается через принятие федеральных законов об образовании:

а) обеспечение и защита права на образование, закрепленного в ст. 43 Конституции РФ (в этом смысле акты законодательства в области образования представляют собой юридические гарантии конституционных положений, закрепляющих право граждан на образование);

б) создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации, всех тех составляющих ее элементов – образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности, сети реализующих их образовательных учреждений (независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов), а также органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций;

в) определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц в области образования, а также правовое регулирование их отношений в данной области.

В соответствии с конституционно закрепленным устройством Российской Федерации, в системе источников образовательного права присутствуют три уровня нормативно-правового регулирования отношений в области образования: федеральный, региональный (уровень субъекта Российской Федерации) и местный (уровень муниципального образования).

Определяя границы образовательного законодательства, необходимо учитывать существенную особенность нормативно-правового регулирования отношений в области образования – рассредоточенность норм образовательного права по различным

актам российского законодательства, относящимся к самым разным его отраслям. Таким образом, нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области образования, могут быть условно разделены на два блока:

1) «профильные» акты, принятые специально для регулирования отношений в области образования;

2) «непрофильных» акты, принятые для регулирования иных отношений, не относящихся непосредственно к образованию, однако содержащих отдельные нормы образовательного права.

На федеральном уровне нормативный массив образовательного права выглядит, пожалуй, наиболее внушительным. Он включает многочисленные федеральные законы, нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также приказы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (в настоящее время это – Министерство образования и науки Российской Федерации).

К числу таких «профильных» федеральных законов относятся Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также иные федеральные законы, принятые специально для регулирования тех или иных аспектов образовательных отношений (например, федеральные законы от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования», от 12 июля 1995 г. № 100-ФЗ «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального

образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области»).

«Непрофильные» федеральные законы, содержащие отдельные нормы, которые регулируют отношения в области образования, настолько многочисленны, что могут быть систематизированы по группам в зависимости от характера регулируемых отношений.

Так, к первой группе следует отнести федеральные законы, в которых содержатся нормы, регламентирующие общие и в то же время наиболее важные вопросы организации образования в Российской Федерации – язык образования, принцип интеграции образования и науки, дополнительные гарантии реализации конституционного права на образование для отдельных лиц и т. д. В их числе федеральные законы: от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», от 01 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и др.

Ко второй группе могут быть отнесены федеральные законы, в которых содержатся нормы о специальных видах (направлениях) образования (например, религиозное образование – в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; гигиеническое воспитание и обучение – в Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; военное образование

и военная подготовка – в федеральных законах от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; от 06 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»; экологическое образование – в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; спортивная подготовка – в Федеральном законе от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»; подготовка кадров для таможенных органов – в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; обучение и профессиональная подготовка по охране труда – в Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации»; профессиональное образование осужденных к лишению свободы – в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации).

Третью группу могли бы составить федеральные законы, в которых устанавливаются различные льготы участникам образовательных правоотношений (например, Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; федеральные законы от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

В четвертую группу могут быть включены федеральные законы, регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения субъектов образовательных правоотношений (например, Федеральный закон от 07 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», Трудовой кодекс Российской Федерации).

Наконец, пятая группа может содержать федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования (например, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях») и др.

По принципу «профильные»/«непрофильные» акты должны строиться по классификации подзаконных актов – источников образовательного права (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, министерств).

За 15-летний период, прошедший с момента принятия Закона РФ «Об образовании», законодательство об образовании в Российской Федерации превратилось в объемный, порой даже громоздкий нормативный массив, выстроенный вокруг «отраслеобразующей оси», которой служит Закон РФ «Об образовании».

Сформировавшаяся разветвленная система законодательных и иных нормативных правовых актов дает основание утверждать, что этап формирования законодательства в области образования в целом уже завершен. В то же время сам по себе рост количества

нормативных правовых актов в сфере образования автоматически не ведет к повышению эффективности нормативного регулирования. Напротив, «разрастание» нормативного массива нередко приводит к возникновению различного рода несогласованностей, а иногда и явных противоречий между нормативными правовыми актами в рамках одной отрасли.

Часто возникающие в правоприменительной практике случаи столкновения норм, содержащихся в различных актах законодательства об образовании, появление нормативных правовых актов с неоправданно узким предметом правового регулирования, которыми пытаются заполнить пробелы действующего законодательства, со всей очевидностью подводят к выводу о необходимости противостоять негативным процессам, уже успевшим проявиться в нормотворческой сфере, и поправить ситуацию с целью повышения эффективности нормативно-правового регулирования путем проведения работ по систематизации законодательства.

Совершенно очевидно, что после того, как отрасль законодательства сформирована, на том этапе ее развития, когда происходит значительное увеличение числа законов и иных нормативных правовых актов, возникает объективная потребность в систематизации законодательства.

В современных условиях применительно к отдельным отраслям законодательства работы по систематизации представляют собой непрерывный процесс, который не должен приостанавливаться ни на один день. Тем более – прекращаться. Систематизация представляет

собой постоянную форму развития и упорядочения законодательства¹.

Этот тезис в полной мере относится к законодательству в области образования, отличающемуся особым динамизмом и подвижностью. Завершение одного этапа систематизации законодательства совпадает с началом нового этапа, при этом иногда новые работы по систематизации начинаются задолго до завершения работ, начатых ранее. Такое положение, среди прочего, объясняется тем, что до сих пор отсутствует долгосрочная программа реформирования системы образования в Российской Федерации и четкая концепция развития законодательства в области образования.

Сущность систематизации законодательства состоит в том, что значительное число законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих однородные отношения, приводятся в единую, упорядоченную систему. Иными словами, систематизация приводит к упорядочиванию нормативного массива в рамках конкретной отрасли законодательства.

А.С. Пиголкин определял систематизацию законодательства как «деятельность по упорядочению и совершенствованию нормативных актов, приведению их в определенную, внутренне согласованную систему»².

Значение систематизации вообще и систематизации законодательства в области образования в частности, проявляется в том, что она содействует совершенствованию законодательства, которое освобождается в ходе систематизации от устаревших актов,

¹ См.: *Пиголкин А.С.* Проблемы систематизации законодательства в Российской Федерации // Закон: создание и толкование. М., 1998. С. 56.

² Юридический энциклопедический словарь. 2-е изд., доп. М., 1987. С. 422.

противоречивых норм. Происходит то, что исследователи называют «расчисткой» нормативного массива³.

Значение и ценность систематизации просматриваются также с позиции «пользователя» законодательством. Систематизация неизбежно приводит к облегчению пользования нормативным массивом, создает благоприятные условия для правильного и быстрого ориентирования в законодательстве, облегчая тем самым доступ к праву.

Наконец, систематизация законодательства содействует повышению уровня правового воспитания, юридической культуры в обществе.

Перечисленные цели являются юридическими целями систематизации. Важно понимать, что они производны от социальной цели систематизации законодательства в области образования: нормативно-правовое регулирование должно быть более эффективным для того, чтобы максимально полно обеспечить для каждого реализацию его конституционного права на образование. Таким образом, систематизация выступает не самоцелью⁴, она нацелена на совершенствование формы и содержания законодательства для того, чтобы реализовать поставленные перед законодательством задачи (в отношении законодательства об образовании эти задачи сформулированы в ст. 4 Закона РФ «Об образовании»).

Для достижения социальных и юридических целей систематизации законодательства в области образования необходимо

³ Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 30, 31.

⁴ См. также: *Игнатьева И. А.* Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М., 2007. С. 11.

решение ряда практических и научных задач, которые, по нашему мнению, позволят перейти от «стихийной систематизации» к планируемому и осмысленному процессу совершенствования формы и содержания законодательства в области образования.

Таким образом, совершенствование механизмов реализации законодательства становится одной из основных задач систематизации законодательства, с которой связаны и другие практические задачи систематизации – устранение коллизий и пробелов в нормативно-правовом регулировании, уход от практики принятия законов и иных нормативных правовых актов по узким, «дробным» темам, совершенствование понятийного аппарата, устранение так называемых «внутренних коллизий» (возникающих из-за различий в понимании терминов), обеспечение соответствия законодательства обязательствам, взятым на себя Российской Федерацией на международном уровне.

Эти практические задачи систематизации характерны для систематизации законодательства вообще, т.е. для проведения работ по совершенствованию и упорядочению законодательства в любой отрасли, включая и законодательство в области образования.

Современные проблемы, стоящие перед российским образованием и, как следствие, образовательным законодательством, требуют расширения и уточнения перечня практических задач систематизации.

В первую очередь необходима инвентаризация нормативных правовых актов, фиксирование объема нормативного массива, подлежащего систематизации. Значение этой задачи обусловлено также тем, что формально остаются неотмененными и продолжают

действовать многие нормативные источники, принятые в «советский» период (1917–1990 гг.).

В настоящее время количество нормативных правовых актов, принятых государственными органами РСФСР и СССР, статус которых следует всякий раз устанавливать с учетом действующего законодательства Российской Федерации, исчисляется сотнями. Такая ситуация фактически дезориентирует субъектов правоотношений в сфере образования относительно действующих на данный момент правовых нормативов.

Одним из вариантов правового оформления решения о «юридической судьбе» остающихся неотмененными многочисленных источников «советского» образовательного права видится принятие постановления Правительства РФ или приказа Минобрнауки России, которым бы утверждался перечень актов СССР и РСФСР неприменяемых на территории Российской Федерации⁵.

Не менее важными представляются и другие практические задачи систематизации законодательства в области образования, как то: выявление тех сфер образовательной деятельности, которые остаются не покрытыми нормативным регулированием (области «нормативного вакуума»), установление пределов детализации нормативно-правового регулирования (с тем, чтобы технические вопросы местного значения оставить в качестве предмета принятия локальных актов органов управления образованием или образовательных учреждений), установление пределов и форм

⁵ Решение об отмене таких актов представляется юридически некорректным, так как многие акты законодательства об образовании, принятые еще государственными органами СССР, продолжают применяться в государствах, образовавшихся на территориях бывших союзных республик, входивших в состав СССР.

использования судебной практики в работах по систематизации законодательства в области образования и др.

Результаты систематизации во многом зависят от того, насколько эффективно при проведении работ по упорядочиванию и совершенствованию законодательства в области образования будут использоваться достижения современной науки, таких ее отраслей как правоведение, педагогика, государственное и муниципальное управление.

К научным задачам систематизации законодательства в области образования относится формирование четкого доктринального подхода к определению законодательства в области образования в качестве *комплексной* отрасли российского законодательства. Появление новых исследований по этому направлению позволило бы установить четкие, научно обоснованные критерии, в соответствии с которыми нормативные правовые акты включаются в систему законодательства об образовании, а также критерии в соответствии с которыми нормы, регулирующие отношения в области образования, могли бы включаться в «непрофильные» акты.

Еще одна важная научная задача систематизации законодательства в области образования сводится к установлению факторов, определяющих условия и границы систематизации законодательства в области образования (конституционный правопорядок, международное образовательное право, судебно-арбитражная практика, положительный опыт зарубежного законодательства в этой сфере).

С помощью науки должно быть определено место региональных источников образовательного права в системе российского законодательства в области образования.

Наконец, с помощью науки должна быть решена еще одна задача – выбор оптимальных форм систематизации законодательства в области образования, которые отвечали бы целям государственной политики в сфере образования, а также соответствовали состоянию самого законодательства на данный момент.

Работы по систематизации законодательства в области образования ведутся в Российской Федерации достаточно давно и можно уже сейчас попытаться выявить основные проблемы, с которыми сталкивались исполнители различных проектов по упорядочиванию и совершенствованию нормативно-правовой базы образования.

Кроме того, отдельные проблемы систематизации законодательства в области образования носят объективный характер, существуют вне зависимости от проведения систематизационных работ, так что организаторы таких работ могут настраиваться на их преодоление задолго до начала самих работ.

Одна из основных проблем систематизации законодательства в области образования связана с определением объекта систематизации.

Понятие объекта систематизации заложено в самом выражении «систематизация законодательства в области образования». Им выступает само законодательство об образовании. Однако одна из острейших проблем состоит как раз в определении понятия

«законодательство в области образования»⁶. Иными словами, до сих пор ни у ученых, ни у законодателя, ни у правоприменителей не сложилось однозначного и четкого ответа на вопрос: какие же нормативные правовые акты следует охватывать систематизацией – только законы или законы вместе с отдельными нормативными правовыми актами подзаконного характера?

Еще с «советских» времен в юридической науке обозначился двоякий подход к самому определению «законодательство». Различали законодательство в широком и узком смысле слова. Под законодательством в широком смысле понималась внешняя форма выражения объективного права, совокупность актов, с помощью которых воля народа становится общеобязательной. Иными словами, понятием «законодательство» охватывались различные юридические акты, издаваемые уполномоченными государственными органами и устанавливающие нормы права. В их число входили не только законодательные акты, но и многочисленные подзаконные акты.

Под законодательством в узком (собственном) смысле понимались только законы, т. е. нормативные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу, принимаемые законодательными органами.

Практически на всем протяжении советского периода истории отечественного права законодательство понималось расширительно. Это объяснялось сразу несколькими причинами, при этом два обстоятельства являются, на наш взгляд, важнейшими.

⁶ Наряду с используемым в Законе РФ «Об образовании» выражением «законодательство в области образования», встречаются примеры использования других формулировок – «законодательство об образовании», «образовательное законодательство».

Во-первых, господствовавшая в то время доктрина «всевластия советов» предполагала концентрацию законодательных и исполнительно-распорядительных полномочий у этих органов государственной власти. Отстаивалась концепция полновластия советов («вся власть – советам!»), принцип разделения властей признавался буржуазным и чуждым советскому государственному строительству. Считалось, что различия между законодательством в широком и узком смысле представляют исключительно научный интерес и не востребованы в практике законотворчества и правоприменения.

Во-вторых, на протяжении длительного периода советской истории в системе государственных органов одновременно сосуществовало сразу несколько органов, наделенных правом принимать акты законодательного характера (до принятия Конституции СССР 1936 г. к числу законодательных органов относились Съезд Советов, Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров, а в первые годы советской власти, вплоть до 1920 г., законодательствовали и наркоматы). Очевидно, что вторая причина напрямую была связана с первой и являлась ее следствием.

В 1990-е годы практика законотворчества стала постепенно склоняться к пониманию законодательства в узком (собственном) смысле. Отход от расширительного подхода к определению законодательства был обозначен уже в первой части Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (далее – ГК РФ).

В пункте 2 ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство определено как совокупность самого Гражданского кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих гражданские отношения. Примечательно, что сама статья 3 называется «Гражданское законодательство и иные акты, содержащие нормы гражданского права». Законодатель в пп. 3, 4 и 7 предусматривает возможность принятия Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными министерствами нормативных актов, регулирующих гражданские отношения. Однако такие нормативные правовые акты имеют подзаконный характер и в состав гражданского законодательства не входят.

В тех отраслях законодательства, в которых законодательное регулирование соответствующих отношений относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в понятие «законодательство», наряду с федеральными законами, включаются также региональные законы (законы субъектов Российской Федерации). Так, в соответствии с п. 2 ст. 3 Семейного кодекса Российской Федерации (от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ) семейное законодательство состоит из настоящего Семейного кодекса РФ и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации. При этом законодатель особо указывает, что законы субъектов Российской Федерации регулируют семейные отношения по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Российской Федерации Семейным кодексом РФ, и по вопросам, непосредственно Семейным кодексом РФ не урегулированным.

В отдельных случаях (ст. 1 Налогового кодекса Российской Федерации, ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации) в понятие законодательства включаются, кроме федеральных и региональных законов, акты, принимаемые представительными органами муниципальных образований, которые по формальным основаниям законами являться не могут.

Впоследствии тенденция использования понятия «законодательство» в законотворческой практике нашла свое подтверждение в большинстве «отраслеобразующих» законов – Трудовом кодексе Российской Федерации (ст. 5), Таможенном кодексе Российской Федерации (ст. 3), Земельном кодексе Российской Федерации (ст. 2), Лесном кодексе Российской Федерации (ст. 2), Федеральном законе от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

Однако подход законодателя к определению понятия законодательства отличается крайней непоследовательностью.

В Указе Президента РФ от 06 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» предполагается в Свод законов включить не только собственно законы, но и ряд нормативных указов Президента РФ, нормативных постановлений Правительства РФ, иных нормативных актов, а также нормативных актов Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации. А сам Свод законов в п. 1 Указа Президента РФ назван «официальным систематизированным полным собранием действующих нормативных актов Российской Федерации».

В некоторых недавно принятых кодексах и иных федеральных законах можно обнаружить примеры возврата к концепции законодательства в широком смысле: под законодательством продолжает пониматься некий неоднородный по своей юридической природе нормативный массив – совокупность нормативных правовых актов, включая сами законы. Так, например, в ст. 5 Жилищного кодекса Российской Федерации (от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ) определено, что жилищное законодательство состоит из Жилищного кодекса РФ, принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Как видно из содержания ст. 2 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в состав законодательства в области охраны окружающей среды включен сам Федеральный закон «Об охране окружающей среды», иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Последние два определения, демонстрирующие расширительный подход к законодательству, при котором законодательство отождествляется с простой совокупностью нормативных правовых актов, взяты из законодательных актов, принятых спустя десять лет после принятия Гражданского кодекса

Российской Федерации, в котором законодатель уже толкует понятие «законодательство» в собственном (узком) смысле.

Подобная непоследовательность в подходах к определению законодательства свидетельствует об отсутствии четко сформировавшейся концепции законотворчества, неразработанности по этому вопросу юридической догматики и крайне невысоком уровне юридической техники в федеральном законотворческом процессе.

При определении понятия «законодательство Российской Федерации в области образования» законодатель исходит из расширительного понимания законодательства, что видно на примере Закона РФ «Об образовании», где понятие «законодательство» отождествляется с нормативным массивом, с помощью которого регулируются отношения в области образования: «Законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования» (ст. 3).

Что же касается Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», то в нем законодатель вовсе уходит от использования категории «законодательство». В статье 1 этого Закона «Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования» говорится: «Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского

профессионального образования осуществляется настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами».

В до сих пор открытом вопросе об объекте систематизации, касающемся определения понятия законодательства об образовании, представляется целесообразным исходить из следующего.

1. В понятие «законодательство» следует включать только федеральные законы, а также законы, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации, в соответствии с установленным распределением компетенций по нормативному регулированию в сфере образования между федеральным и региональным уровнями.

Использование понятия «законодательство» в узком (собственном) смысле позволит выстроить систему нормативно-правового регулирования отношений в области образования в полном соответствии с закрепленным на конституционном уровне принципом верховенства закона. Принцип высшей юридической силы федерального закона, означающий приоритет такого акта над актами государственного управления, принимаемыми на федеральном уровне, нормативными правовыми актами (включая законы), принимаемыми на уровне субъекта Российской Федерации, а также актами органов местного самоуправления, имеет определяющее значение для эффективного функционирования всей системы источников образовательного права. Он может интерпретироваться, как требование соответствовать федеральному закону, обращенное ко всем иным актам, принимаемым государственными органами. В

количественном измерении подзаконные акты, безусловно, доминируют среди источников образовательного права. Отсюда – часто возникающие на практике случаи коллизии (столкновения) норм, содержащихся в федеральных законах, и норм актов государственных органов, реализующих свои нормотворческие полномочия в сфере образования на подзаконном уровне (Президент РФ, Правительство РФ, Минобрнауки России). В принципе верховенства закона заложена идея непререкаемости федерального закона в случае коллизии его нормы с нормами иных актов.

Кроме того, использование понятия «законодательство в области образования» в собственном смысле позволит закрепить право регулировать наиболее важные сферы общественных отношений исключительно путем принятия соответствующих норм закона.

Применяемый в настоящее время в образовательном праве расширительный подход к определению законодательства позволяет регулировать отношения, не урегулированные по каким-то причинам законодательным органом, через принятие нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функцию по нормативно-правовому регулированию в сфере образования (Минобрнауки России). Таким образом, создается ситуация, при которой «законодательный вакуум» может заполняться через подзаконное и даже ведомственное нормотворчество без каких бы то ни было ограничений и условий, сформулированных, законодателем.

2. Закрепляя понятие «законодательство» в собственном смысле, в текст Закона «Об образовании» следовало бы включить статью,

посвященную в целом системе источников права, регулирующих отношения в соответствующей области. Такая статья могла бы называться: «Законодательство об образовании и иные акты, регулирующие отношения в области образования». Подобный подход позволит, во-первых, объединить в одном нормативном массиве законы об образовании и «непрофильные» законы, содержащие отдельные нормы, регулирующие отношения в области образования, а во-вторых, сохранить подзаконные нормативные акты в качестве источника нормативно-правового регулирования. Попытки разработать единый кодифицированный акт, который бы вытеснил из системы источников образовательного права все нормативные акты подзаконного характера, представляется проявлением юридического романтизма (если не сказать – утопизма).

Наконец, в этом случае в механизм нормативно-правового регулирования удобно вписались бы международно-правовые акты (международное образовательное право) и акты, принятые в советский период и формально продолжающие действовать на территории Российской Федерации.

Еще одна проблема, напрямую связанная с проведением систематизации законодательства в области образования, касается предмета законодательства об образовании.

Проблему предмета законодательства об образовании можно рассматривать под несколькими углами зрения. С одной стороны, как уже отмечалось выше, существенной особенностью механизма правового регулирования отношений в области образования является рассредоточенность норм образовательного права по актам

российского законодательства, относящимся к различным его отраслям.

Специфика отношений, складывающихся в сфере образования, особенности субъектного состава образовательных правоотношений, тесная связь образования с экономикой и другими важными сферами общественной жизни привели к тому, что в российском законодательстве сформировался блок так называемых непрофильных законов, в которых, помимо основного, титульного сюжета, присутствуют отдельные нормы, прямо или косвенно относящиеся к образованию.

Большое число таких непрофильных законов, их «разнокалиберность» (в одних законах содержится одна – две статьи по образовательной проблематике, в других – целые главы), частые столкновения норм таких законов с нормами, содержащимися в «профильных» законах об образовании, – эти и другие причины делают весьма актуальной задачу систематизации законодательства в области образования.

С другой стороны, принципиальным отличием российского законодательства об образовании от законодательных источников образовательного права западных государств является тот факт, что объектом правового регулирования в российских законах об образовании становятся не столько собственно образовательные отношения, т. е. отношения, в которые вступают в процессе обучения и воспитания обучающиеся и образовательные учреждения, педагоги на различных уровнях российской образовательной системы, сколько отношения по управлению образованием и его экономикой.

Не умаляя значения административного и экономического факторов в сфере образования, отметим, что собственно образование, которое в преамбуле Закона РФ «Об образовании» определено как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)», урегулировано на законодательном уровне в самых общих чертах, с большим числом зияющих пробелов.

Следует отметить, что до настоящего времени собственно образовательные отношения регулируются в Российской Федерации преимущественно ведомственными нормативными актами, в общем объеме которых большая доля приходится на акты, принятые еще в РСФСР и СССР.

Для того чтобы понять различия в предмете регулируемых отношений в России и на Западе, достаточно сопоставить содержание российских и некоторых зарубежных законов об образовании.

В качестве примера возьмем Кодекс образования Франции (законодательную часть). Остановимся лишь на части второй Кодекса, посвященной школьному образованию. Она содержит более 240 статей⁷, непосредственно посвященных школьному образованию. Столь внушительное количество статей, посвященных школе как базовому уровню образовательной системы, свидетельствует об особом внимании, которое французский законодатель уделяет вопросам образования, воспитания и детства. Отдельные секции (объединяют несколько статей) Кодекса посвящены: физическому и

⁷ Кодекс образования Франции. Законодательная часть (пер. с франц.). М., 2003. С. 107–191.

спортивному воспитанию, изучению художественных дисциплин, технологии и информатики, языков и местной культуры, военного дела, безопасности жизнедеятельности, дисциплин гражданского воспитания, организации образования детей и подростков с отклонениями в развитии, школам ремесел, военным лицеям, французским школам за границей. Особое внимание следует обратить на книгу V Кодекса образования Франции, которая называется «Школьная жизнь». Ограничимся тем, что назовем только структурные части этой книги: раздел 1 «Права и обязанности», раздел 2 «Организация школьного времени и школьного пространства», раздел 3 «Доплаты на обучение», раздел 4 «Школьное здравоохранение»⁸, раздел 5 «Внешкольная, спортивная и культурная деятельность».

Для сравнения: действующий Закон РФ «Об образовании» непосредственно проблеме школьного образования посвятил одну (!!!) из своих 58 статей (ст. 19 «Общее образование»).

Одна статья в России – против 240 во Франции! Российский законодатель предпочел передать вопросы нормативно-правового регулирования школьного образования в руки исполнительной власти на разных уровнях государственного аппарата.

В этой связи уместно будет заметить, что Закон РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании»⁹ оказывается более «внимательным» к школьным проблемам, чем действующее российское законодательство, которое на собственно

⁸ В этом разделе, в главе «Предупреждение плохого обращения» содержится, например, статья, которая посвящена медицинским осмотрам, которые проводятся в целях предупреждения и выявления случаев плохого обращения с детьми.

⁹ Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 245.

законодательном уровне эти проблемы попросту игнорирует. В Законе РСФСР «О народном образовании» законодатель доходит, например, до регулирования таких «деталей» как: подготовительные классы (ст. 35), трудовое воспитание и обучение учащихся (ст. 38), внеклассная работа в общеобразовательной школе (ст. 40), обеспечение территориальной доступности общеобразовательной школы (ст. 41), школы-интернаты и интернаты при школах (ст. 44), родительский комитет при общеобразовательной школе (ст. 46), шефство над общеобразовательными школами и детскими домами (ст. 47) и т. д.

Статьи Закона РСФСР «О народном образовании» перечислены специально для того, чтобы можно было увидеть, какие важные и актуальные проблемы общего образования, ранее регулировавшиеся на законодательном уровне, «втиснуты» законодателем в одну-единственную статью действующего Закона РФ «Об образовании».

Еще раз отметим, что собственно образовательные отношения российским законодательством на данный момент урегулированы крайне недостаточно, а действующее российское законодательство значительно уступает как своим зарубежным аналогам, так и законодательным актам об образовании, принятым в советский период.

И если западная модель образовательного законодательства в вопросах правового регулирования образовательных отношений исходит из того, что предметом закона об образовании должны быть, например, такие вопросы, как порядок сдачи экзаменов и правовая защита учащегося на экзамене, изучение в школе художественных дисциплин и местной культуры, половое и гигиеническое воспитание

учащихся, учебные госпитали, организация взаимопомощи учащихся, порядок наложения дисциплинарных взысканий на учащихся и т. д., то российское законодательство об образовании – совсем о другом. Оно не является законодательством, регулирующим образовательные отношения, призванным обеспечить правовую защиту прав и законных интересов учащихся, их законных представителей, педагогов; по своей сути оно – административно-хозяйственное законодательство, адресованное в первую очередь чиновникам, директорам школ, ректорам вузов, бухгалтерам и т. п.

Нельзя сказать, что в настоящее время в России ничего не делается для появления такого образовательного законодательства, предметом которого стали бы в первую очередь образовательные отношения. Так, например, в опубликованном проекте Кодекса Российской Федерации об образовании (Общая часть), подготовленном коллективом ученых и практиков под руководством В. М. Сырых, был сделан принципиально важный шаг в этом направлении – раздел II проекта Кодекса посвящен именно образовательным отношениям (глава 4 «Обучающиеся (воспитанники), их родители и иные законные представители», глава 5 «Образовательные учреждения (организации)», глава 6 «Педагогические и иные работники образовательных учреждений (организаций)», глава 7 «Объекты образовательных отношений», глава 8 «Возникновение, изменение и прекращение образовательных правоотношений»)¹⁰.

Однако упомянутый подход пока не стал определяющим при формировании общественного мнения по данному вопросу.

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект. (с изм. и доп.) / Отв. ред. В. М. Сырых. М., 2003. С. 69–117 (Текст размещен также на сайте www.lexed.ru).

Появляются законопроектные работы, в которых «новаторский» подход проявляется в том, что ключевым разделом проекта нового законодательного акта об образовании в России становятся главы об образовательных услугах, а ныне действующее «административно-хозяйственное» законодательство в сфере образования трансформируется в «хозяйственно-административное». Иными словами, акцент смещается с административной составляющей на хозяйственно-экономическую составляющую законодательства, при этом вопросы законодательного регулирования собственно образовательных отношений по-прежнему игнорируются разработчиками таких проектов¹¹.

Наконец, еще одной важной проблемой систематизации законодательства об образовании является выбор формы систематизации.

Если сама систематизация может быть представлена как непрерывный процесс по совершенствованию и упорядочиванию законодательства, то можно утверждать, что практически все ее формы так или иначе будут реализованы на практике. Задача, стоящая перед организаторами работ по систематизации, состоит в определении обоснованной последовательности в использовании форм систематизации законодательства в области образования.

¹¹ Нельзя не отметить и еще одну настораживающую тенденцию современных законопроектных работ в области образования. Готовя проекты систематизированных актов в области образования, разработчики порой подменяют их нормами, регулируемыми исключительно отношения в сфере высшего и послевузовского образования, так что проблематика иных уровней образования (дошкольное и школьное образование, начальное профессиональное и т. д.) оказываются по существу не представленными в таких проектах. За таким подходом без труда просматривается университетская профессура, хорошо разбирающаяся в проблемах, интересах и потребностях высшего профессионального образования, однако не «чувствующая» дошкольной и школьной проблематики, а потому вытесняющая ее из своих законопроектов.

Подчеркнем, что при выборе конкретной формы систематизации следует двигаться постепенно, переходя от более простых форм к сложным. Принцип поэтапного продвижения систематизации позволит воспользоваться преимуществами каждой новой формы систематизации.

В теории права формами систематизации называют инкорпорацию, консолидацию, кодификацию¹². Иногда в качестве самостоятельных форм систематизации выделяют учет и подготовку Свода законов. В отношении двух последних форм однозначная позиция в юридической науке так и не сформировалась.

Позиция тех, кто признает учет в качестве самостоятельной формы систематизации (А. С. Пиголкин и др.), подкрепляется, например, подходом, который заняла по этому вопросу Генеральная прокуратура РФ. В Инструкции о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры, утвержденной приказом Генерального прокурора от 19 апреля 2004 г. № 9, среди работ по систематизации законодательства названы учет нормативных правовых актов, поддержание нормативной базы и кодексов Российской Федерации в контрольном состоянии, консультационно-справочная работа и подготовка справочных материалов, в том числе на основе применения современных информационных технологий.

Сторонники иного подхода, выводящего учет нормативных правовых актов за рамки собственно систематизационной деятельности (например, А. В. Мицкевич), считают, что между учетом и систематизацией имеется по крайней мере одно

¹² Иногда их называют также *видами* систематизации. Те же исследователи, которые ставят акцент на непрерывности и четкой последовательности систематизационных работ, определяют их как *стадии* систематизации.

принципиальное отличие: в процессе систематизации происходит внесение изменений и отмена актов, тогда как при учете этого нет.

Очевидно, что систематизацию нельзя сводить к ведению карточек нормативных правовых актов, журналов, классификаторов. С одной стороны, систематизация всегда связана с изменением (динамикой) законодательства по форме и (или) содержанию. С другой стороны, для проведения инкорпорации, консолидации или кодификации необходимо располагать точными знаниями о состоянии нормативно-правовой базы на конкретный момент.

Принимая в расчет эти обстоятельства, учет можно было бы определить как предпосылку, условие, подготовительную стадию систематизации. При этом значение учета вытекает из того, что он является необходимым условием успешной реализации любого проекта по систематизации. Без ведения учета нормативных правовых актов невозможно проведение ни инкорпорации, ни консолидации, ни кодификации.

Ответственность за ведение учета нормативных правовых актов в области образования должна быть возложена на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (Минобрнауки России). В этих целях могут использоваться, например, электронные ресурсы и официальный сайт министерства. Значение данной функции министерства возрастает в условиях проведения административной реформы в Российской Федерации, предполагающей, что среди федеральных органов исполнительной власти (министерства, агентства, службы) только министерства вправе осуществлять нормотворческую деятельность.

Именно на них должна быть возложена и задача по поддержанию в надлежащем состоянии всего нормативно-правового массива в данной сфере государственного управления.

Учетом нормативных правовых актов в сфере образования могут заниматься и другие государственные учреждения (например, Федеральный центр образовательного законодательства, www.lexed.ru).

Задача учета нормативных правовых актов в сфере образования состоит не только в сборе и «инвентаризации» самих нормативных правовых актов, но и в постоянной актуализации таких актов, в поддержании их в состоянии «действующего нормативного правового акта», учитывающем все вносимые в него изменения и дополнения. Эту функцию сегодня выполняют информационно-правовые и справочно-правовые системы «Консультант Плюс», «Гарант» и др., позволяющие оперативно получить подборку не только действующих актов по образованию, но и отмененных, а также актов в уже не действующих редакциях.

Некоторые исследователи выделяют в качестве самостоятельной формы систематизации подготовку и издание Свода законов¹³. В подкрепление этой точки зрения приводятся отдельные нормативные правовые акты – указы Президента РФ от 06 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»¹⁴, от 14 февраля 1998 г. № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации». Выделение Свода законов Российской Федерации в

¹³ *Поленина С., Колдаева Н.* Свод законов Российской Федерации как форма систематизации нормативных актов // Российская юстиция. 1996. № 12. С. 13–14.

¹⁴ Акт утратил силу с 2005 года.

качестве самостоятельной формы систематизации законодательства, как верно отмечает И. А. Игнатьева, будет аргументировано лишь в том случае, если будут законодательно установлены принципиальные особенности Свода законов по отношению к иным официальным собраниям нормативных правовых актов (например, придание ему юридической силы закона)¹⁵.

Формой систематизации законодательства, традиционно признаваемой всеми и не вызывающей никаких разногласий, является *инкорпорация*, которая предполагает лишь внешнюю обработку нормативных правовых актов без какого-либо изменения их содержания.

Внешняя обработка акта при инкорпорации предполагает корректировку нормативного материала: исключения из текста ненормативных предписаний, различного рода оперативных поручений, временных норм, срок действия которых на момент систематизации уже истек.

Систематизированные таким образом нормативные правовые акты объединяются в различного рода сборники. В этих сборниках нормативные правовые акты могут располагаться по хронологическому принципу (т.е. по времени издания акта) или по предмету правового регулирования (например, акты могут группироваться в зависимости от уровня образовательной системы, к которой они относятся, или от сферы регулируемых отношений – экономика образования, управление образованием и т.д.).

¹⁵ Игнатьева И. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М., 2007. С. 17–18.

Создание сборников законодательства об образовании – ранее весьма распространенная форма систематизации, которая в настоящее время несправедливо предана забвению.

Издание сборников законодательства об образовании, подобно издававшимся ранее (например, «Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сборник документов. 1917–1973». М.: Педагогика, 1974), способствует повышению качества информирования и консультирования всех участников образовательных правоотношений по вопросам состояния нормативно-правовой базы образования¹⁶.

Инкорпорация нормативных правовых актов может быть официальной и неофициальной. В случае официальной инкорпорации инкорпорированные акты объединяются в сборники, впоследствии утверждаемые органами, издавшими акты. Эта форма систематизации не получила должного распространения в Российской Федерации. В случае неофициальной инкорпорации соответствующие сборники создаются и издаются заинтересованными лицами по своей инициативе и без санкции компетентных государственных органов. Неофициальная инкорпорация получила сегодня большее развитие в России, нежели официальная. В качестве примера приведем недавно вышедший сборник международно-правовых актов, являющихся нормативной базой Болонского процесса, к которому присоединилась и Российская Федерация¹⁷. Сборник издан в серии «Законодательство

¹⁶ Заслуживает упоминания и практика подготовки различного рода справочников, в которых комментировались и разъяснялись основные положения законодательства в сфере образования (например: *Войленко Е. И.* Справочник по правовым вопросам высшей школы / *Е. И. Войленко, В. Л. Гейхман, А. В. Рубцов.* Киев, 1984).

¹⁷ См.: *Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской*

об образовании», основанной в 2003 г. Федеральным центром образовательного законодательства. В этой серии уже издано несколько книг, ставших существенным подспорьем в практической и научной работе для тех, кто занимается вопросами организации и нормативно-правового регулирования образовательной деятельности¹⁸.

Еще одной формой систематизации законодательства выступает консолидация – объединение мелких актов, изданных по одному или нескольким вопросам в один укрупненный акт. До настоящего времени эта форма систематизации в отношении актов законодательства об образовании практически не применялась. Использовались некие паллиативы консолидации актов, иными словами, применялись лишь полумеры по созданию консолидированных актов. Так, в письме Минобразования России от 17 апреля 2003 г. № 14-52-445 ин/13 приведены извлечения из законодательных актов Российской Федерации, предусматривающих льготы по приему в высшие учебные заведения. Данное письмо не является не только консолидированным актом, но и вообще нормативным правовым актом. В то же время оно выполняет функцию систематизации актов законодательства по одному конкретному вопросу – предоставление льгот при приеме в государственные и муниципальные высшие учебные заведения. И в таком смысле отдаленно напоминает консолидированный акт.

Невостребованность на практике консолидации актов законодательства идет вразрез с потребностью приведения в единое

конвенции до признания Болонского процесса / Под ред. Г. А. Лукичева. М.: Готика, 2004. Рецензия опубликована: Правоведение. 2005. № 4.

¹⁸ См., напр.: Документы международного права по вопросам образования / Под ред. Г. А. Лукичева и В. М. Сырых. М., 2003.

законодательное целое многочисленных правовых норм об образовании, разбросанных по ряду нормативных правовых актов. Прежде всего это касается актов, предоставляющих различного рода льготы участникам образовательных правоотношений.

Усложненной формой систематизации законодательства об образовании является кодификация, при которой происходит внутренняя переработка нормативного материала и создается новый нормативный правовой акт. Объяснением того, что кодификацию часто называют «венцом систематизации», служит то, что предметом кодификации являются не только нормативные правовые акты, но и сама правовая норма.

В ходе кодификации обеспечиваются последовательность, комплексность и непротиворечивость правового регулирования, происходит устранение коллизий (столкновений) правовых норм, обеспечение сопоставимости понятийного (терминологического) аппарата, устранение норм, являющихся проявлением юридического анахронизма.

Часто встречающееся на практике заблуждение сводится к тому, что единственной конечной целью кодификации признается принятие кодекса. Кодификация законодательства об образовании и принятие Кодекса об образовании – не одно и то же.

Кодификационные акты могут быть различными по своей форме – регламенты, положения, уставы и т.д. Таким образом, кодекс – это не единственная разновидность кодификационных актов, а лишь наиболее совершенная, предполагающая глубокую форму

переработки, изменения, усовершенствования содержания правового регулирования отношений на законодательном уровне¹⁹.

Как уже отмечалось в отечественной юридической литературе, «... кодификационный характер могут носить не только основополагающие законодательные и правительственные акты, но и акты, регулирующие локальные области общественных отношений, ведомственные акты, акты местных органов власти»²⁰.

Еще одно важное уточнение состоит в том, что кодификационный акт не обязательно должен носить всеобъемлющий характер и затрагивать все аспекты регулирования общественных отношений в данной области. Кодификация может коснуться фрагмента, сектора общественных отношений, отдельного института. В этом смысле в качестве кодификационного акта предстает Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Таким образом, кодифицированный акт не обязательно должен быть головным актом в отрасли права и отрасли законодательства.

В последние годы в России развернулась острая дискуссия о выборе формы систематизации законодательства в области образования. Проблемы, вызванные несистематизированным, внутренне противоречивым и непоследовательным характером актов этой отрасли законодательства, давно уже стали очевидны для многих. Несколько лет назад началась работа по подготовке концепции Кодекса Российской Федерации об образовании. Один из вариантов проекта, подготовленный коллективом ученых и практиков

¹⁹ В практике отдельных государств романо-германской семьи встречаются кодексы, состоящие из законодательной части и регламентарной части, в которой систематизированы нормы подзаконных актов (например, Франция).

²⁰ Свод законов советского государства: Теоретические проблемы. М., 1981. С. 44.

под руководством проф. В.М. Сырых, был обнародован и активно обсуждался общественностью и специалистами²¹. Появляются и другие проекты Кодекса об образовании (например, проект, разработанный в МГУ).

В пользу принятия в будущем Кодекса Российской Федерации об образовании можно привести следующие аргументы.

1. Принятие Кодекса об образовании, по существу, ставит четкие пределы нормотворческим полномочиям Министерства образования и науки Российской Федерации. Нормативное правовое регулирование наиболее важных вопросов в области образования становится исключительной компетенцией законодательной власти. Чиновники, занятые в сфере образования, перестают восполнять пробелы права, самостоятельно заполнять правовой вакуум. Они лишаются права принимать нормативный акт по любому вопросу, касающемуся вопросов образования. Министерство осуществляет нормотворческую функцию исключительно в рамках установленной компетенции и, как правило, в силу непосредственных предписаний кодекса.

2. Значительное увеличение количества правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере образования, их усложнение, частые изменения приводят к известным трудностям при применении законодательства об образовании. Нормы

²¹ Проект Кодекса РФ об образовании размещен на сайте Федерального центра образовательного законодательства (<http://lexed.ru/kodeks/>). Он был опубликован отдельным изданием (Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект (с изм. и доп.) / Отв. ред. В. М. Сырых. М., 2003) и в газете «Образовательное право» (2003. № 12, 16, 17, 18). Проект Кодекса обсуждался на международных и всероссийских научных конференциях: VI Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы законодательства об образовании его кодификации» (2001); VII Международной научно-практической конференции «Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации» (2002); I Всероссийской научно-практической конференции «Образование и право: статус участников образовательных отношений» (2003) и др.

образовательного права становятся нечеткими и неясными для тех, кому они в первую очередь адресованы. Поиск нужной нормы оказывается затруднительным не только для простого гражданина, но даже для юриста-профессионала.

Обеспечение доступности права – одно из важнейших направлений законодательной политики государства. В такой ситуации принятие Кодекса об образовании представляется эффективным средством, нацеленным как на улучшение качества правового регулирования отношений в сфере образования, так и на обеспечение доступности самого образовательного права.

3. Принятие кодекса позволит решить ряд проблем юридико-технического характера: устранил разного рода несостыковки и разночтения, возникающие в связи с применением большого количества разрозненных нормативных правовых актов; обеспечит унификацию понятийного аппарата, поможет устранить так называемые скрытые коллизии (коллизии правовых норм, возникающие из-за того, что одно и то же понятие по-разному трактуется в разных нормативных правовых актах); окажет содействие в отмене неэффективных и устаревших (недействующих) норм и т.д.

4. Принимая в расчет комплексный характер законодательства об образовании, Кодекс будет содействовать более четкому разрешению коллизий между нормами образовательного законодательства и нормами «пограничных» отраслей законодательства (гражданского, административного, бюджетного и т.д.). Поясним этот тезис рассуждением «от противного». Если кодекс не будет принят и законодатель пойдет по пути принятия новых

«тематических» законов, регулирующих наиболее острые и актуальные вопросы, в первую очередь в областях экономики и управления образованием, может создаться ситуация, когда принимаемый закон, например по вопросу экономики образования, исходя из его предмета и содержания будет сложнее отнести к законодательству об образовании, чем к соответствующим «пограничным» отраслям (гражданскому, бюджетному, административному и т.д.). В этом случае будет проблематичнее использовать коллизионный принцип приоритета права специального над правом общим, поскольку вновь принимаемые «технические» законы будут в большей степени соотноситься с другими отраслями законодательства (гражданским, бюджетным, административным)⁵ и в меньшей степени с собственно законодательством в области образования.

5. Кодекс позволил бы объединить в единую систему правового регулирования различные проявления образовательной деятельности, значительно расширить субъектный состав отношений, регулируемых образовательным правом. Сегодня федеральные законы, не входящие в состав законодательства об образовании, регулируют вопросы образования военнослужащих, особенности получения профессионального образования лицами, осужденными к лишению свободы, отдельные аспекты государственной образовательной политики в отношении соотечественников за рубежом, коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и т.д. Предметом «непрофильных» законов становятся вопросы организации экологического образования (Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»),

спортивной подготовки (Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации») и т.д. При этом в законодательстве об образовании соответствующие нормы отсутствуют.

Проводимая в Российской Федерации реформа системы образования, курс на вхождение нашей страны в единое европейское пространство высшего образования, а также существенные изменения, вносимые в «смежные» отрасли законодательства, определяют активное развитие образовательного права. Нормы образовательного права динамично изменяются в соответствии с сиюминутными потребностями как самой системы образования, так и ее внешней среды. Однако накопившиеся за последнее десятилетие многочисленные организационно-правовые проблемы в сфере образования настоятельно требуют «капитального ремонта» образовательного права, концептуального обновления всей системы образовательного законодательства.

Идее принятия Кодекса об образовании противопоставляется позиция отдельных ученых и чиновников разного уровня, противостоящих «модному увлечению» кодификацией.

В дискуссии о выборе формы систематизации законодательства об образовании следует сразу же отвести в сторону как очевидно субъективные аргументы о том, что сфера образования не дотягивает по своей значимости до регулирования «собственным» кодексом. Несостоятельность таких аргументов в последнее время становится все более очевидной. Образование признано одним из национальных приоритетов, а от его развития в дальнейшем напрямую зависит

будущее Российского государства. И в такой оценке нет ни доли преувеличения.

И уж тем более непонятна позиция тех, кто утверждает, будто кодекс «не по размеру» для образовательной сферы, если вспомнить, что в списке кодексов, принятых в Российской Федерации, находятся не только Гражданский, Налоговый, Уголовный кодексы, но и Кодекс внутреннего водного транспорта, Кодекс торгового мореплавания, Градостроительный кодекс.

Заметим, что Закон РФ «Об образовании» сам по себе является кодификационным актом. Он без особого труда мог бы быть «переименован» в кодекс, без каких-либо структурных изменений и даже без «наращивания» объема (для сравнения Закон РФ «Об образовании» включает 58 статей, а Градостроительный кодекс РФ 2004 г. – 63 статьи).

Раздаются голоса в поддержку идеи доработки Закона РФ «Об образовании». Предлагается заняться обновлением уже имеющегося Закона РФ «Об образовании» 1992 г. и принять в дополнение к нему несколько новых федеральных законов, регулирующих те или иные актуальные вопросы в сфере образования (например, образовательный кредит и т. д.).

Особо пристального внимания, на наш взгляд, заслуживает идея разработки и принятия законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования. Эта идея могла бы стать неким ближайшим (тактическим) ориентиром, притом что конечной (стратегической) целью оставалось бы принятие Кодекса об образовании.

Принятие акта, интегрирующего законодательство по уровням образования, позволило бы оперативно решить острейшие, возникшие на данный момент проблемы законодательного регулирования в области образования, устранить уже обозначившиеся противоречия, заполнить сформировавшиеся пробелы и т.д. Провести такого рода работы следует применительно ко всем уровням образования, «не забывая» про дошкольное образование, школьное, начальное профессиональное...

В пользу принятия законодательного акта, интегрирующего законодательство по уровням образования, говорит тот факт, что на данный момент остаются неизвестными многие существенные параметры реформы образования в России, да и сама концепция образовательной реформы продолжает отсутствовать. В этих условиях принимать Кодекс об образовании было бы просто неуместно.

Таким образом, принятие Кодекса Российской Федерации об образовании остается реальной, но отдаленной перспективой отрасли образовательного законодательства. Курс на принятие такого Кодекса не является остро актуальным вопросом. Задачу промежуточного, подготовительного периода как раз и может решить принятие нового Закона, интегрирующего законодательство по уровням образования.